

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JEFFERSON REINALDO SCHNEIDER

**CONTROLE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

CURITIBA

2016

JEFFERSON REINALDO SCHNEIDER

**CONTROLE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção de título de Pós-Graduação, Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias e Ambientais, Universidade Federal do Paraná - UFPR.

Orientador: Professor Dr. Edson Luiz Peters
Co-orientadora: Professora Mestre Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA

2016

AGRADECIMENTO

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram na elaboração deste trabalho, o meu profundo agradecimento. Em especial aos meus pais, pelo carinho e compreensão. Aos meus irmãos e afilhada, pela constante e indispensável presença em minha vida.

RESUMO

Este trabalho vem situar os reiterados atos de improbidade administrativa perpetrados perante o processo de licenciamento ambiental ressaltando as suas fases, natureza e competência. Assim como, apresenta as modalidades de atos de improbidade administrativa ambiental, caracterização e consequências jurídicas. Apresenta os institutos da Lei de Improbidade Administrativa e os instrumentos de fiscalização e atuação do Ministério Público perante a proteção do meio ambiente, classificando os procedimentos, peculiaridades e critérios para a efetiva tutela ambiental. No que toca ao texto constitucional, a tutela ao meio ambiente e ao meio ambiente equilibrado são considerados direitos fundamentais, sendo que a realização dos mesmos é uma diretriz, um balizamento, uma responsabilidade do Poder Público que deve atuar por intermédio da adoção de Políticas Públicas Ambientais. Considerando o momento atual, em que ocorrem várias violações ao meio ambiente é necessário fiscalizar e otimizar o controle do licenciamento à luz da lei de improbidade administrativa, tendo em vista abusos de agentes públicos e particulares, causadores de danos ambientais. Neste passo, buscou-se caracterizar os casos de fraudes na concessão de licença ambiental, principalmente, no que diz respeito às responsabilidades decorrentes da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, expondo a relação entre a atividade estatal e o particular, ressaltando o papel do Ministério Público. Fixadas as premissas, buscou-se evidenciar a possibilidade excepcional de utilização da Ação Civil Pública por ato de improbidade, em razão da violação de princípios, em sede de concessão de licenciamento ambiental, em todas as suas etapas, em que o licenciador, predominantemente, atua com discricionariedade. Assim, busca-se sustentar a aplicabilidade dos institutos da improbidade administrativa aos problemas jurídicos decorrentes da questão ambiental.

Palavras-Chave: Controle. Licenciamento. Ambiental. Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

This work aims to situate the repeated acts of administrative improbity perpetrated towards the process of environmental licensing, emphasizing its phases, nature and competence. As well as, presents the modalities of environmental administrative improbity acts, characterization and judicial consequences. Presenting the institutes of administrative improbity law and the instruments of oversight and acting of the public ministry towards the environmental protection, ranking the procedures, peculiarities and criteria to assure the effectiveness of environment guardianship. Regarding to constitutional text, the environment guardianship and balanced environment are considered fundamental rights given that to accomplish them is a guideline, a beaconing and a responsibility of Public Power which has to act by means of adopting environmental public policies. Considering the present moment, in which several violations against the environment occur, it is necessary to supervise and enhance the licensing control under the law of administrative improbity, considering the abuse of public and private agents, which are the cause of environmental damage. In order to categorize fraud cases upon environmental license concession, mainly in terms of responsibilities due to the application of administrative improbity law, exposing the relation between the state-owned activity and the private sector, highlighting the Public Ministry role. Once premises are defined it becomes necessary to highlight the exceptional possibility of using Public Civil Action for the improbity act considering the violation of principles for the purposes of environmental license concessions in all levels which the licenser, predominantly acts with discretion. Therefore it is sought to enable the applicability of institutes of administrative improbity to the judicial problems arising from the environmental issue.

Keyword: Control. Licensing. Environmental. Improbity. Administrative.

LISTA DE SIGLAS

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

LIA - Lei de Improbidade administrativa

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LC - Lei Complementar

L.P - Licença prévia

L.I - Licença de instalação

L.O - Licença de operação

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. OBJETIVOS.....	11
2.1 OBJETIVO GERAL.....	11
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
3. MATERIAL E MÉTODOS	12
4. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: ORIGEM E EVOLUÇÃO.....	13
4.1 NATUREZA DA LICENÇA AMBIENTAL.....	15
4.2 COMPETÊNCIA – LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011	16
4.3 ESPÉCIES DE LICENÇA AMBIENTAL: PRÉVIA, INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO	19
5 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL.....	22
5.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LIA.....	22
5.2 TIPOS DE ATOS DE IMPROBIDADE	26
6.IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO	32
6.1 IMPROBIDADE AMBIENTAL	32
6.2 ATOS DE IMPROBIDADE NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CARACTERIZAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO, E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS.	35
7 CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS.....	39

1. INTRODUÇÃO

Tendo em vista o momento atual, em que ocorrem várias violações ao meio ambiente, vislumbra-se a necessidade de um estudo mais aprofundado deste tema, especialmente no que concerne a complexidade do controle do licenciamento ambiental, os institutos da Lei de Improbidade Administrativa e os instrumentos de fiscalização e atuação do Ministério Público perante a proteção do meio ambiente.

A tutela do meio ambiente deve considerar os parâmetros e os objetivos orientados pela legislação, assim como a aplicação da Constituição e seus direitos fundamentais. Para, então, sustentar a aplicabilidade necessária dos institutos da improbidade administrativa aos problemas jurídicos decorrentes da questão ambiental.

No que toca ao texto constitucional, a tutela ao meio ambiente e ao meio ambiente equilibrado são considerados direitos fundamentais, sendo que a realização dos mesmos é uma diretriz, um balizamento, uma responsabilidade do Poder Público que deve atuar por intermédio da adoção de Políticas Públicas Ambientais.

Nesta perspectiva, Trindade (1993, p. 73): refere que:

Em sua dimensão ampla e própria, o direito fundamental à vida, compreende o direito de todo o ser humano de não ser privado de sua vida (direito à vida) e o direito de todo o ser humano de dispor de todos os meios apropriados de subsistência e de um padrão de vida decente (preservação da vida, direito de viver.

Neste passo:

O direito a um meio ambiente sadio e o direito à paz configuram-se como extensões ou corolários do direito à vida. O caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; sob o direito à vida, em seu sentido próprio e moderno, não só se mantém a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas além disso encontram-se os Estados no dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos e todos os povos. Neste propósito, tem os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida, e de pôr em funcionamento sistemas de monitoramento e alerta imediato para detectar riscos ambientais sérios e sistemas de ação urgente para lidar com tais ameaças. Trindade (1993, p. 74).

Quando ocorre um ato de improbidade no processo de licenciamento ambiental, por conseguinte, ocorre a violação da Dignidade da Pessoa Humana por duas vias distintas – Social e Ambiental (HENRIQUE FILHO 2011, p. 29).

Aos poucos se observa o esforço de instituições independentes no sentido de abrir caminho para a participação da sociedade civil na proteção do meio ambiente, que vem sendo reiteradamente ameaçada por condutas irregulares ou ilegais de agentes públicos e particulares (HENRIQUE FILHO 2011, p. 29).

No entanto, verificam-se grandes dificuldades para combater a corrupção em órgãos públicos, o que demanda a construção de um novo modelo de controle capaz de atuar com efetividade para a construção de políticas de tutela do meio ambiente no Mundo (ambiente global) (HENRIQUE FILHO 2011, p. 52).

Mesmo tratando-se de tema conturbado e complexo como controle da concessão de licenças ambientais e abusos de agentes públicos, causadores de danos ambientais, tal trabalho, acredita-se, ser relevante para o avanço na discussão sobre o tema.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Estudar a possibilidade excepcional de utilização da Ação Civil Pública por ato de improbidade, em razão da violação de princípios, em sede de concessão de licenciamento ambiental.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Apresentar os institutos da Lei de Improbidade Administrativa e os instrumentos de fiscalização e atuação do Ministério Público perante a proteção do meio ambiente, classificando os procedimentos, peculiaridades e critérios para a efetiva tutela ambiental.

Desmembrar os casos de fraudes na concessão de licença ambiental, principalmente, no que diz respeito às responsabilidades decorrentes da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, expondo a relação entre a atividade estatal e o particular, ressaltando o papel do Ministério Público.

Verificar a competência em matéria ambiental, fazendo relação com os instrumentos de fiscalização e atuação do Ministério Público perante a proteção do meio ambiente, classificando os procedimentos, peculiaridades e critérios para a efetiva tutela ambiental.

3. MATERIAL E MÉTODOS

O método utilizado no presente trabalho será o dedutivo, baseado na construção doutrinária e legislativa, sendo analisada a referência ao controle do licenciamento ambiental pelo Ministério Público, visando ainda dar um panorama geral de sua extensão e aplicabilidade, utilizando-se para isto do uso de mecanismos lógicos de generalização, com o intuito de demonstrar os reais objetivos e justificativas do controle do Licenciamento Ambiental à luz da Lei de Improbidade Administrativa (MIRRA, 2004, p. 35).

O método de procedimento específico será o da pesquisa bibliográfica sobre o tema, através de artigos jurídicos, doutrina, revistas jurídicas, jurisprudência, legislação constitucional e infraconstitucional, bem como comparação entre as Leis que forem relevantes.

4. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Segundo Oliveira (2005, p. 292), o pioneiro na regulamentação do licenciamento ambiental foi o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio do Decreto-Lei nº 134/75.

No que toca ao Poder dos Estados e Municípios, Krell (2004, p.111), afirma que o Decreto Federal nº 1.413/75, foi o primeiro texto legal a mencionar o Poder, em âmbito federal, para criar sistemas de licenciamento no sentido de amparar a localização e o funcionamento de indústrias com forte potencial de degradação.

Neste passo, ficou restrito à União o licenciamento dos projetos industriais de interesse da segurança e de desenvolvimento nacional. Na sequência, com a Lei 6.938/81, restou estabelecido que, em seu art. 9º, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, como sendo instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Ocorre que, no sentido de uniformizar o tema, apenas com o Decreto Federal n. 88.351/83, é que restou regulamentado o licenciamento ambiental. Com a Constituição de 1988, os Estados elaboraram suas Constituições Estaduais, pois em vários Estados restou referendada a necessidade de licenciamento ambiental, considerando que determinaram a exigência de estudo de impacto ambiental e do relatório de impacto ambiental (FARIAS, 2015, p. 31).

Por derradeiro, o Decreto Federal n. 99.274/90, regulamenta atualmente a matéria, e seu conteúdo está previsto na maioria dos Municípios e Estados. Em 1980, o licenciamento surgiu em âmbito nacional, mas só após 1990, é que de fato, tal regramento, passou a ser adotado com rigor pelos órgãos ambientais (FARIAS, 2015, p. 32).

De outro enlace, encontra-se em discussão a Proposta de Emenda Constitucional - PEC 65/2012, que é considerada por muitos operadores do direito como inconstitucional, por promover um enorme retrocesso na tutela ambiental. O que se vê na proposta do §7º a ser incluído no art. 225 da Constituição é uma interpretação contraditória em face da estrutura e finalidade do processo de licenciamento ambiental.

Tal medida visa permitir a execução de obras somente com a “apresentação” do EIA – Estudo de Impacto Ambiental, ou seja, sem qualquer análise, aprovação e controle pelo Poder Público (Órgãos de fiscalização ambiental, Ministério Público e

Judiciário), sem a participação efetiva da sociedade e dispensando as demais fases do licenciamento (FARIAS, 2015, p. 32).

Neste passo, mostra-se estranha aos princípios constitucionais a fundamentação de “segurança jurídica” para a aprovação da PEC 65/2012, uma vez que a proposta está completamente desassociada do que pretende alcançar, já que, na verdade, está somente atacando a consequência e não a causa do “problema a ser resolvido” (FARIAS, 2015, p. 32).

Não trata-se de ineficiência ou morosidade pública, provocada pela interferência judicial, mas sim a falta de consistência e coerência técnico-científica de muitos EIA's – Estudos de Impacto Ambiental deficitários apresentados somado ao sucateamento dos órgãos ambientais (federal, estaduais e municipais).

Assim, caso a PEC 65/2012 seja aprovada, irá se esvaziar o conteúdo do art. 225, §1º, inciso IV, da CF (com reflexo em outros dispositivos constitucionais, diversas leis infraconstitucionais, tratados e pactos internacionais, resoluções do CONAMA, etc.), na medida em que se criará uma salvo-conduto (in)constitucional para as novas obras, que prescindiram do processo licenciamento ambiental efetivo (FARIAS, 2015, p. 33).

Por fim, considerando a Resolução nº 237/1997 do CONAMA:

O licenciamento ambiental pode ser definido como o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (BRASIL, 1997).

Por fim, atualmente, os instrumentos legais de implementação do processo de licenciamento ambiental são a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente nº 6.938/86; Resolução 001/86 do CONOMA; Constituição Federal e Resolução 237/97 do CONAMA.

As alterações constitucionais e legislativas, apresentam incertezas, além de violarem diversos direitos e garantias, tornando insegura a atividade econômica pela falta de amparo e fiscalização do Poder Público, além de potencializar riscos ambientais de difícil ou impossível reparação e gerar intoleráveis passivos aos cofres públicos, ao meio ambiente, à sociedade e às futuras gerações.

O licenciamento ambiental é um importante instrumento de gestão do meio ambiente, por meio do qual a Administração Pública pode exercer controle sobre as

atividades humanas, pois é parte essencial do sistema de proteção ao meio ambiente instituído pela Constituição da República (FARIAS, 2015, p. 29).

4.1 NATUREZA DA LICENÇA AMBIENTAL

De início, é preciso diferenciar licença de autorização, que podem ser identificados como atos administrativos negociais.

O conceito de licença, nas palavras de Peters (2014, p. 42/43):

É o ato administrativo de caráter vinculado e definitivo, que outorga ao interessado, portador de um direito subjetivo, o exercício de atividades ou a execução de fatos materiais que antes lhe eram vedados. Em virtude de ser um direito subjetivo do particular. Não pode a administração pública negá-la, uma vez preenchidos os requisitos essenciais à concessão da mesma; uma vez expedida, traz a presunção de definitividade Peters (2014, p. 42/43).

No que toca a autorização, Peters (2014, p. 42/43), indica, como sendo: “ato administrativo discricionário e precário que a Administração Pública pode ou não, expedir, cabendo a ela, através de critérios de conveniência e oportunidade realizar tal julgamento”.

O conceito da natureza jurídica da licença ambiental apresenta grandes divergências entre os operadores do direito ambiental. O fato é que a licença ambiental é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais ou efetiva ou potencialmente poluidora. Sendo que o licenciamento é o processo administrativo que irá terminar com a concessão ou não da licença ambiental (FARIAS, 2015, p. 170).

Cumprе ressaltar a importância da classificação da licença ambiental como autorização ou licença administrativa. Pois, tal entendimento irá subsidiar de que forma esse ato poderá ser revisto. Assim, a licença ambiental tem características próprias que as diferenciam tanto da licença administrativa quanto da autorização, caracterizando-se, como de natureza peculiar e intermediária entre esses dois institutos (FARIAS, 2015, p. 141).

Ou seja, admitir que a licença ambiental é uma autorização com teor discricionário para a Administração Pública que pudesse revogar a qualquer momento, poderia ensejar, eventualmente, violação do Princípio da Segurança Jurídica. De outro lado, defender que a licença ambiental se perpetue durante o seu

prazo de validade, desconsiderando os danos ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida da coletividade seria o mesmo que instituir o direito adquirido e legalizar a degradação ambiental (FARIAS, 2015, p. 141).

Portanto, é possível concluir que, no que toca a licença ambiental, trata-se de um ato administrativo de natureza híbrido, “*sui generis*”, ou seja, discricionário e vinculado. Lembrando que no direito administrativo a licença tem natureza vinculada. Ocorre que, em algumas situações, quando o Estudo de Impacto Ambiental é indeferido, a licença ambiental tem natureza vinculada (FARIAS, 2015, p. 144).

Verifica-se, portanto, que, a licença ambiental, mesmo vigente, pode ser revista a qualquer momento pelo Poder Público. Devendo ser considerado que, a atividade de licenciamento ambiental, reconhecida como atividade tipicamente administrativa, submete-se, em consonância aos princípios pertinentes, considerando ainda a interpretação constitucional e legal (HENRIQUE FILHO, 2011, p. 29).

4.2 COMPETÊNCIA – LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, determina competência ao Poder Público para atuação em diversas tarefas que visam assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de que trata o caput do artigo: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

As competências estão limitadas nos artigos 21 a 24 da Constituição Federal. Para Pertes (2002) a Constituição de 1988 confere competências legislativas e administrativas privativas, comuns e concorrentes aos diversos entes territoriais, sem, necessariamente, delimitar precisamente onde inicia e onde termina a competência de cada ente.

No que toca as Competências Privativas previstas na Constituição Mukay (2002) afirma que são privativas as competências da União, dos Estados e dos Municípios.

Nos artigos 21 e 22 da CF/88 são conferidas as competências privativas da União. O artigo 21 trata da competência da união e determina variadas atribuições em

vinte e cinco incisos, sendo na maioria questões estratégicas para o país. O artigo 22 enumera vinte e nove incisos conferindo competência de matéria legislativa.

Com relação ao artigo 23 da CF/88 Heimann (2012, p. 24), afirma que pela primeira vez, num texto constitucional brasileiro, verifica-se o termo competência comum (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) (BRASIL, 1988).

No tocante às competências privativas dos Municípios, elas estão previstas nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, “Compete aos Municípios: legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (BRASIL, 1988).

O artigo 24 da CF/88 prevê no inciso VI que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (BRASIL, 1988).

Para Heimann (2012, p. 24) o Estado tem competência denominada remanescente, prevista no §1º do artigo 25 da CF/88, nos seguintes termos: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988).

O licenciamento ambiental é de competência comum de todos os entes federativos. O art. 3º da Lei Complementar 140/2011, determinou objetivos comuns para os Estados, Municípios, Distrito Federal e União:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

- I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais. (BRASIL, 2011).

A Lei Complementar 140/2011, fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício de competência comum relativas à proteção

das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (FARIAS, 2015, p. 105).

Conforme o art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011, é competência administrativa da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999*;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; (BRASIL, 2011).

A Lei Complementar 140/2011 fixou as normas de cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Essa lei dispôs sobre a competência administrativa dos Municípios em matéria ambiental de maneira ampla e expressa:

Art. 9º. São ações administrativas dos Municípios:

(...) XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); Brasil (2011)

Cumprе ressaltar que a Lei Complementar nº 140/2011, estabeleceu de forma clara e objetiva a competência licenciatória da União. Vale destacar Antunes (2010, p. 80) que, com evidente autoridade, aduz que “um adequado equacionamento das

dificuldades geradas pela repartição de competências em matéria ambiental é fundamental para que a proteção do meio ambiente possa, verdadeiramente, acontecer de forma efetiva e dentro dos limites da ordem jurídica democrática. É relevante consignar que a proteção ao meio ambiente, considerada em si mesma, não é necessariamente democrática, ainda que o Direito Ambiental, tal como concebido modernamente, tenha uma origem democrática”.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, tem a função de implementar a Política Nacional do Meio Ambiente. É uma autarquia federal. Cuida dos recursos renováveis (FARIAS, 2015, p. 115).

Possui competência para: exercer poder de polícia (aplicação de multas), e, realizar licenciamento de obras e atividades de impacto nacional (ultrapassa as fronteiras do Brasil) ou interregional (abrange dois ou mais Estados-membros).

Para o Superior Tribunal de Justiça - STJ, é vedado ao IBAMA instituir sanções sem expressa previsão legal. Lembrando que o tema já foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, oportunidade em que restou determinada a impossibilidade de aplicação pelo instituto de sanção prevista unicamente em portarias, por violação do Princípio da Legalidade (FARIAS, 2015, p. 106).

Nesse desiderato, para Donato (2013) numa interpretação sistemática das regras aplicáveis ao assunto em análise, depreende-se que a competência para fiscalizar, mesmo com o advento da Lei Complementar 140/2011, continua a ser comum a todos os entes federativos, devendo estes, obviamente, agir em regime de cooperação.

Por fim, no tocante ao licenciamento propriamente dito, diante do exposto, subentende-se que a competência, em geral, é própria, limitada a um único ente federativo.

4.3 ESPÉCIES DE LICENÇA AMBIENTAL: PRÉVIA, INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO

Com natureza de processo administrativo, o licenciamento ambiental é dividido em L.P – Licença Prévia, L.I – Licença de Instalação e L.O – Licença de Operação.e. A licença é configurada por uma sequência de fases ou atos diretamente relacionados, tendo como objetivo analisar se uma determinada atividade está efetivamente adequada aos padrões de qualidade ambiental previstos na legislação ou por órgão ambiental (FARIAS, 2015, p. 70).

O processo de licenciamento é condicionado, ou seja, não sendo concedida a Licença Prévia não se pode conceder as Licenças de Instalação e de Operação.

O art. 19 do Decreto nº 99.274/90, dispõe que o processo em regra se desdobra em três etapas, devendo cada uma dessas três etapas culminar com a concessão da licença ambiental compatível com o andamento processual (FARIAS, 2015, p. 70).

De início, o art. 19 do Decreto nº 99.274/90 e o art. 8º da Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA definem Licença Prévia - L.P, como:

Licença ambiental concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental, e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implementação. Cumpre ressaltar que, a concessão desta licença não autoriza o início das obras nem o funcionamento da atividade. Farias (2015, p. 70).

Nesta fase, o empreendedor manifesta intenção de realizar a atividade, devendo ser avaliadas a localização e o conceito do empreendimento, no sentido de avaliar a sua viabilidade ambiental e a estabelecer os requisitos básicos para as próximas fases, devendo ser elaborados os estudos e projetos ambientais, de preferência por engenheiro ambiental regularmente inscrito perante o CREA – Conselho Regional de Engenharia (FARIAS, 2015, p. 71).

Para Mirra (2002, p. 35), o estudo de impacto ambiental e o relatório prévio de impacto ambiental, devem ser exigidos, elaborados e aprovados antes da concessão da licença previa, considerando tratar-se requisito para a concessão da Licença Prévia L.P.

A Licença Prévia possui papel de maior importância dentro do licenciamento em relação à licença de instalação e à licença de operação, tendo em vista que é nesta fase em que se levantam as consequências da implantação e da operação do empreendimento e em que se determina a localização do empreendimento. Ainda na etapa prévia, o projeto é discutido com a comunidade, especialmente nos casos em que existir a possibilidade de realização de audiência pública (MIRRA, 2002, p. 35).

A segunda etapa, com fulcro no art. 19 do Decreto nº 99.274/90 e o art. 8º da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, autorizam, por meio da Licença de Instalação - L.I:

A instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, estudos, programas e projetos ambientais aprovados, contemplando as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. Nesta etapa é produzido o projeto executivo, que é uma reestruturação do projeto original com muito mais detalhes e no qual são fixadas as prescrições de natureza técnica capazes de compatibilizar a instalação do empreendimento com a tutela do meio ambiente, por intermédio da adequação do projeto as medidas técnicas. Farias (2015, p. 78).

Por último, a Licença de Operação – L.O, prevista no art. 19 do Decreto nº 99.274/90 e o art. 8º da Resolução do CONAMA, determinam que:

A licença de operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes direcionados para a operação. Caracteriza o ato administrativo conclusivo, onde órgão licenciador autoriza o início das atividades, depois da verificação do efetivo cumprimento do restou determinado perante licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Farias (2015, p. 79).

A Licença de Operação – L.O, trata-se, portanto, do ato administrativo conclusivo pelo qual o órgão licenciador autoriza o início das atividades, depois da verificação do efetivo cumprimento do previsto nas licenças anteriormente concedidas, por meio da avaliação dos sistemas de controle e monitoramento, conforme legislação vigente (FARIAS, 2015, p. 79).

Assim, logo depois de edificada a atividade, o órgão ambiental deve vistoriar a obra ou o empreendimento a fim de constatar se todas as exigências de controle determinadas nas licenças anteriores, foram, necessariamente cumpridas (FARIAS, 2015, p. 79).

5 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

5.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LIA

O art. 1º e parágrafo único da Lei nº 8.429/92 determina quem são os sujeitos passivos: contra quem é praticado o ato de improbidade administrativa.¹A proteção da lei abrange: Administração Pública direta e indireta (incluindo empresas públicas e sociedade de economia mista); Serviços Sociais Autônomos; Entidades privadas que recebam verbas públicas; Entidades privadas para que o Poder Público haja concorrido ou concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou receita anual.

Sujeitos ativos são aquelas pessoas que praticam o ato de improbidade administrativa. Qualquer agente público, ainda que atue temporariamente e sem remuneração. Neste passo, englobam os ocupantes de cargos em comissão, contratados temporários (Lei nº 8.745/93), servidores estatutários, empregados públicos (celetista, em empresa pública ou sociedade de economia mista) e os particulares em colaboração como agentes honoríficos e mesários (LORDELO, 2015, p. 16).

Ainda, o ato de improbidade também pode ser praticado por quem, não sendo agente, induza ou concorra para a sua prática (ex.: particular beneficiário do ato em conluio com servidor público). Agente Público (ainda que atue temporariamente e sem remuneração); Particulares em colaboração com o Estado; Terceiro Beneficiário (LORDELO, 2015, p. 16).

De acordo com o Supremo Tribunal Federal - STF (Reclamação nº 2138/2007 - decidida por maioria de 6 à 5), para evitar o “*bis in idem*”, a Lei de Improbidade não se aplica aos agentes políticos punidos pela lei dos crimes de responsabilidade (Lei

¹“Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”.

nº 1.079/50). Assim, não se encontrariam abrangidos pela Lei de Improbidade: Presidente da República ou Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República (art. 2º); os Governadores de Estado e Secretários Estaduais (art. 74). Nada obstante, destaca-se que há sinais de que a Suprema Corte caminha para uma mudança de entendimento a respeito do tema (LORDELO, 2015, p. 16).

Conforme a Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ, o Princípio da Insignificância não se aplica na improbidade administrativa. Para maiores esclarecimentos vide: RESP 892.818-RS.

Ação de Improbidade Administrativa, sob a via processual da Ação Civil Pública, sempre tramita inicialmente na primeira instância, e segue o rito ordinário, não havendo competência originária de Tribunais. Não existe foro especial por prerrogativa de função, aplicando-se as regras da Lei nº 7.347/85.

Destaque-se que o Superior Tribunal de Justiça tinha entendimento de que seria aplicável o foro de prerrogativa de função. A Corte Especial havia manifestado entendimento, inclusive em precedentes recentes, de que a aplicação do foro de prerrogativa de função no âmbito da improbidade administrativa decorreria de uma "teoria das competências implícitas". Partia da premissa de que as ações de improbidade administrativa buscam a aplicação de sanções similares às sanções penais e, nessa medida, quando a Constituição da República confere o foro especial para as autoridades na área penal, implicitamente também o teria conferido no campo da improbidade administrativa.

Nada obstante, recentemente (setembro de 2013), o Superior Tribunal de Justiça - STJ reviu seu entendimento passando a rechaçar a aplicação do foro de prerrogativa de função no âmbito da improbidade administrativa: "Na sessão do dia 16.9.2013, no julgamento do AgRg na Rcl 12.514/MT, de relatoria do Ministro Ari Pargendler, a Corte Especial firmou orientação no sentido de que o foro por prerrogativa de função não se estende ao processamento das ações de improbidade administrativa."(STJ - EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1216168/RS, 19/11/2013).

É forte o indicativo de que a Suprema Corte não aderirá ao anterior entendimento do STJ acerca de uma teoria das competências implícitas, analisando o histórico de precedentes recentes da Corte, sobretudo o entendimento manifestado no âmbito da ADI 2.797 em que, analisando o foro privilegiado para a Ação de

Improbidade Administrativa incluída pela Lei nº 10.628/02 no âmbito do CPP, concluiu pela sua inconstitucionalidade (LORDELO, 2015, p. 12).

Ainda, dispõe o art. 21 da Lei nº 8.429/92 que a aplicação das sanções independe: (I) da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; (II) da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas (LORDELO, 2015, p. 12).

A disposição do inciso I deve ser vista com cautela, ao passo que seria absurdo admitir-se a responsabilização de agente por ato que não venha a causar qualquer espécie de dano. O legislador pretendeu dispor foi que a aplicação das penas, exceto a de ressarcimento, independe da ocorrência de dano ao patrimônio econômico público. Havendo dano ao patrimônio histórico ou cultural, embora não econômico, será punível o agente faltoso.

Com relação ao trâmite estando a inicial em termos, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, (espécie de defesa prévia) dentro do prazo de quinze dias. Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. Só depois será realizada a citação do réu para contestar o feito.

A sentença que julgar procedente Ação Civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito. A efetivação da suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo somente ocorre com o trânsito em julgado da sentença condenatória (OLIVEIRA, 2010, p. 22).

Admite-se, no entanto, que a autoridade administrativa ou o juiz, no interesse da investigação, determine o afastamento temporário do agente, hipótese em que ele permanecerá recebendo a remuneração mesmo afastado. Na fixação das penas por ato de improbidade, o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, conforme o art. 12, parágrafo único (LORDELO, 2015, p. 10).

No que toca a Prescrição: o art. 23 da Lei nº 8.429/92 determina que as ações destinadas a levar a efeito as sanções decorrentes de improbidade administrativa poderão ser propostas: (I) Agentes com relação transitória com a Administração - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de

função de confiança (o prazo, assim, não começa a fluir do ato em si, mas da saída do agente²); (II) Agentes com relação duradoura com a Administração - nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego público, dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão (conta-se a partir do ilícito) (LORDELO, 2015, p. 12).

Se o ilícito configurar crime remete-se ao prazo prescricional previsto no Código Penal, considerando a prescrição da pena em abstrato para o crime.

Entretanto, em atenção ao disposto no art. 37, §5º, da Constituição Federal, na hipótese de o ato causar prejuízo ao erário, a ação de improbidade administrativa é imprescritível no que se refere à reparação do dano. Enuncia a citada norma: “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. O entendimento é que o prazo de cinco anos é apenas para aplicação das penas (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público, etc.), não para o ressarcimento dos danos aos cofres públicos (LORDELO, 2015, p. 06).

O conceito jurídico de ato de improbidade administrativa, por ser circulante no ambiente do direito sancionador, não é daqueles que a doutrina chama de elásticos, isto é, daqueles que podem ser ampliados para abranger situações que não tenham sido contempladas no momento da sua definição.

DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CONDUTA DIRECIONADA A PARTICULAR. STJ - Informativo de Jurisprudência Página 3 de 21 Não ensejam o reconhecimento de ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) eventuais abusos perpetrados por agentes públicos durante abordagem policial, caso os ofendidos pela conduta sejam particulares que não estavam no exercício de função pública. O fato de a probidade ser atributo de toda atuação do agente público pode suscitar o equívoco interpretativo de que qualquer falta por ele praticada, por si só, representaria quebra desse atributo e, com isso, o sujeitaria às sanções da Lei 8.429/1992. Contudo, o conceito jurídico de ato de improbidade administrativa, por ser circulante no ambiente do direito sancionador, não é daqueles que a doutrina chama de elásticos, isto é, daqueles que podem ser ampliados para abranger situações que não tenham sido contempladas no momento da sua definição. Dessa forma, considerando o inelástico conceito de improbidade, vê-se que o referencial da Lei 8.429/1992 é o ato do agente público frente à coisa pública a que foi chamado a administrar. Logo, somente se classificam como atos de improbidade administrativa as condutas de servidores públicos que causam vilipêndio aos cofres públicos ou promovem

² Em casos de mandatos sucessivos entende-se que o prazo é contado do término do segundo mandato.

o enriquecimento ilícito do próprio agente ou de terceiros, efeitos inocorrentes na hipótese. Assim, sem pretender realizar um transversal enquadramento legal, mas apenas descortinar uma correta exegese, verifica-se que a previsão do art. 4º, "h", da Lei 4.898/1965, segundo o qual constitui abuso de autoridade "o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal", está muito mais próxima do caso - por regular o direito de representação do cidadão frente a autoridades que, no exercício de suas funções, cometerem abusos (art. 1º) -, de modo que não há falar-se em incidência da Lei de Improbidade Administrativa. REsp 1.558.038-PE, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27/10/2015, DJe 9/11/2015.³

Portanto, para o Superior Tribunal de Justiça - STJ, o conceito de ato de improbidade é inelástico, ou seja, não pode ser ampliado para abranger situações que não tenham sido contempladas no momento de sua definição. Assim, a Lei de Improbidade Administrativa tem um sujeito específico: "o agente público frente à coisa pública a que foi chamado a administrar." (REsp 1.558.038-PE, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27/10/2015, DJe 9/11/2015).

5.2 TIPOS DE ATOS DE IMPROBIDADE

A Lei de Improbidade Administrativa 8.429/1992, enumera três espécies de atos de improbidade: os que acarretam enriquecimento ilícito; dano ao erário; e os atentatórios a princípios LORDELO (2015, p. 13).

No que toca ao enriquecimento ilícito, conforme previsão do art. 9º, correspondem aos atos de auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, não necessariamente pecuniária em razão do exercício de cargo, independente de dano ao erário. Enumera-se em rol exemplificativo doze situações que englobam, basicamente os verbos: perceber, receber, utilizar, adquirir, aceitar, incorporar, usar – conforme lê-se a seguir:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

³ REsp 1.558.038-PE, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27/10/2015, DJe 9/11/2015.

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei. (BRASIL, 1992).

Entende-se majoritariamente que cabe ao Ministério Público demonstrar, além da evolução incompatível, a origem ilícita dos valores utilizados para a aquisição de bens. Há, contudo, entendimento minoritário contrário que sustenta ser bastante a prova da evolução incompatível, cabendo ao réu a prova da origem lícita dos valores (LORDELO, 2015, p. 13).

Nos termos do art. 12 da Lei 8.429, os atos de improbidade previstos no art. 9º (enriquecimento ilícito) serão puníveis com: suspensão dos direitos políticos de 8 a 10 anos; multa de até três vezes o valor do enriquecimento ilícito; perda da função pública; proibição de contratar com o Poder Público e de receber incentivos fiscais pelo prazo de dez anos; ressarcimento integral do dano, se houver.

Neste passo, o prejuízo ao erário (art. 10), constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas na lei. São previstas quinze condutas em rol exemplificativo, no qual compreendem os verbos: facilitar, permitir, doar, realizar, conceder, frustrar, ordenar, agir, celebrar, liberar (LORDELO, 2015, p. 14), conforme lê-se na sequência:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente
VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV - celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (BRASIL, 1992).

Nos termos do art. 12, as condutas previstas no art. 10 (prejuízo ao erário) são puníveis com: suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos; multa de até 2 (duas) vezes o valor do dano ao erário; perda da função pública; proibição de contratar com o Poder Público e de receber incentivos fiscais pelo prazo de 5 anos; ressarcimento integral do dano (LORDELO, 2015, p. 14).

Conforme o art. 11 da Lei 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. É dispensável a existência de dano. É necessário o dolo, não sendo possível a responsabilização culposa por ato atentatório a princípios, conforme entendimento do STJ. São previstas sete condutas em rol exemplificativo, que incluem os verbos: praticar, retardar, revelar, negar, frustrar, deixar – conforme lê-se na sequência:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.
- VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
- IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (BRASIL, 1992).

Nos termos do art. 12 os atos atentatórios contra os princípios⁴ são puníveis com: suspensão dos direitos políticos de três à cinco anos; multa de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; Perda da função pública; proibição de contratar com o Poder Público e de receber incentivos fiscais pelo prazo de três anos; ressarcimento integral do dano, se houver.

No que toca a observações relativas às sanções, só existe a necessidade de configuração efetiva de dano nos casos dos atos previstos no art. 10 (dano ao erário), pouco importando a aplicação das sanções de decisões dos Tribunais de Contas. Incluem-se, ainda, nas sanções o ressarcimento do dano, embora a doutrina não tenha a denominação "sanção" como própria, na medida em que decorre diretamente da responsabilidade civil. As sanções não são de aplicação cumulativa obrigatória, regendo-se pelo princípio da proporcionalidade (na fixação das penas o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente - art. 12, parágrafo único da Lei nº 8.429/92) (LORDELO, 2016, p. 15).

Também, sedimentou-se que o juiz não está adstrito às espécies de sanções requeridas na petição inicial. Ainda, deve figurar no polo passivo da demanda por ato de improbidade aquele que, mesmo não sendo agente público, haja contribuído para a prática do ato ou que tenha dele se beneficiado (art. 3º). As sanções atingem os herdeiros, no limite da herança (LORDELO, 2015, p. 15).

Por fim, o poder de polícia ambiental se caracteriza pela atuação repressiva e punitiva do Estado. O poder de polícia ambiental segue a mesma ótica do art. 78 do Código Tributário Nacional - CTN, ou seja, equivale ao poder de polícia administrativo.

⁴ A improbidade não possui necessariamente natureza patrimonial. Ex.: negar publicidade a ato oficial.

Portanto, é possível determinar que o exercício do poder de polícia, dentro da legalidade e estrito cumprimento do dever legal, é repressivo e punitivo e, em caso de omissão ou alteração de informações constantes do auto de infração, o agente administrativo estará praticando ato de improbidade administrativa (LORDELO, 2015, p. 15).

6.IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

6.1 IMPROBIDADE AMBIENTAL

Perante a problemática das fraudes na concessão de licenças ambientais é preciso considerar a possibilidade de aplicação dos instrumentos contidos na Lei nº. 8.429/1992, denominada Lei Geral de Improbidade Administrativa.

O controle ou tutela ao meio ambiente possui atos normativos que estabelecem os instrumentos para a tutela ambiental em juízo, sendo muito mais numerosos os atos normativos que tratam da esfera administrativa perante a Administração Pública.

Os atos normativos diretamente ligados a tutela ambiental são aqueles inseridos na Lei n. 7.347/1985 e Lei n. 6.938/1981, lembrando ainda, das regras e princípios decorrentes do Código Florestal (Lei n. 4.771/1965), Código de Caça (Lei n.5.197/1967), Código de Pesca (Decreto-Lei n. 221/1967) e, no Código de Mineração (Decreto-Lei n. 227/1967) (MIRRA, 2004, p. 02).

Tal atividade de controle ou tutela do meio ambiente opera como instrumento decorrente do Estado Democrático de Direito, conferido ao Ministério Público no sentido de viabilizar a efetividade das garantias do cidadão frente ao Estado.

A atividade de proteção ao meio ambiente, em síntese, pode ser definida como um instrumento de poder, exercido pelo Ministério Público, orientado pela lei. Sendo que é preciso admitir que, de acordo com o ordenamento jurídico vigente, as iniciativas e as tomadas de decisão, na utilização dos instrumentos legais de proteção ambiental não é mais atribuição privativa da Administração Pública (MIRRA, 2004, p. 02).

Desta maneira, faz-se importante lembrar que tais institutos apresentados possuem muitas peculiaridades, sendo que, muitas vezes os envolvidos no campo jurídico não dão à devida atenção a complexidade do controle da concessão de licenças ambientais, que pode ser visto como um instrumento fiscalizador de um conjunto de parâmetros que condicionam o licenciamento ambiental. Estes parâmetros devem atender objetivos orientados pela legislação para aplicação da Constituição e seus direitos fundamentais.

Cumprе ressaltar que os institutos da Lei de Improbidade Administrativa e os instrumentos de fiscalização e atuação do Ministério Público perante a proteção do

meio ambiente são classificados por procedimentos, e possuem peculiaridades e critérios para a efetiva tutela ambiental, principalmente no que diz respeito às responsabilidades decorrentes da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, onde a relação entre a atividade estatal e o particular é fiscalizada pelo Ministério Público (MIRRA, 2004, p. 03).

Neste passo, doutrinador Machado (2011 p. 34), ressalta os meios processuais para a defesa ambiental, citando a Ação Popular, o Inquérito Civil Público, as recomendações expedidas pelo Ministério Público, a Ação Civil Pública e, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC. No entanto, não apresenta qualquer informação ou peculiaridade sobre a improbidade ambiental.

O meio ambiente foi alçado pela Constituição como bem de natureza constitucional, conforme previsão do art. 225, caput da CF. Do mesmo modo, a moralidade administrativa também foi alçada como bem de natureza constitucional, neste caso, em dois dispositivos, caput e § 4º do art. 37 da CF (MACHADO, 2011 p. 34).

Tal ideia de dois bens alocados em posições distintas pode ensejar que tratam-se de bens constitucionais inarticulados. No entanto, a articulação dos bens moralidade e meio ambiente ecologicamente equilibrado, por intermédio da Lei 8.429/92, quer enfrentar, de forma mais efetiva e viabilizar este instrumento de tutela ambiental no sentido de enfrentar a corrupção, ineficiência, inoperância e descaso do agente ambiental que permite a degradação ambiental.

A improbidade ambiental é, portanto, a corrupção administrativa, o ato contrário à honestidade, à boa fé, à honradez, à correção de atitude. Assim, é o inverso da probidade, consumando-se quando houver violação a qualquer um dos parâmetros citados acima. Neste passo, o administrador que não atua com honestidade tem sua conduta pautada na improbidade (LORDELO, 2015, p. 01).

O grande problema da atividade estatal que concede a Licença Ambiental vem demasiadamente em razão da política, no que toca a omissão quanto às políticas públicas em favor da eficiência da Administração e da preservação do meio ambiente.

O que se verifica-se em muitas cidades é a ocorrência de um balcão de negócios, onde busca-se encerrar processos de licenciamento ambiental no curto prazo e de maneira sorrateira. Neste passo, cumpre ressaltar que, um imóvel que possui a Licença de Operação, recebe valorização milionária perante o mercado imobiliário, considerando a viabilidade para operação de uma variedade negócios,

como por exemplo, armazenamento de cargas ou estacionamento de caminhões (LORDELO, 2015, p. 01).

Em sede de improbidade administrativa ambiental é possível elencar algumas situações em que ocorrem atos de improbidade. Em primeiro lugar, o funcionário público, ora técnico ou engenheiro responsável (corrompido), solicita propina ao Requerente da licença ambiental (corruptor), para que seja concedido parecer técnico favorável (LORDELO, 2015, p. 03).

Também existe a solicitação de propina no sentido de que o servidor deixe de produzir parecer técnico e, assim, promova, sem maiores explicações, impulso oficial no processo de licenciamento ambiental. O que configura, portanto, a omissão por parte do referido servidor.

Ainda, é possível ocorrer a conduta delituosa por parte do particular que, tem conduta dolosa no momento de prestar informações preliminares perante os Órgãos de Fiscalização Ambiental. Como, por exemplo, metragem incorreta da área total do empreendimento, número de funcionários, investimento, tipo de operação. Ou seja, tais informações tornam o processo de licenciamento viciado, cabendo ao agente público confrontar os dados apresentados pelo particular e indicar possíveis irregulares, sob pena de verificar-se a conduta omissiva do servidor.

De outro enlace, existem julgados onde o agente ambiental mesmo sabendo que o empreendimento estava funcionando e exercendo atividades potencialmente poluidoras, sem a indispensável Licença de Operação, deixou de providenciar a lavratura de Auto de Infração Ambiental e Termo de Embargo em razão da infração ao disposto nos artigos 60 e 70 da Lei nº 9.605/98 e no artigo 66 do Decreto nº 6.514/2008, e permitia que a aludida empresa continuasse a exercer ilegalmente as suas atividades (MIRRA, 2004, p. 35).

Contudo, nada impede que uma mesma conduta seja submetida a diferentes esferas de responsabilidade (penal, administrativa, etc.). Essas responsabilidades são reguladas por diplomas distintos: Crime – Código Penal (ação penal), infração funcional – Estatuto do Servidor (processo administrativo disciplinar), improbidade – Lei 8.429 (ação civil pública por improbidade administrativa).

Para punir o agente público por ato de improbidade é necessária uma ação de natureza civil, qual seja: ação de improbidade (para alguns, trata-se de Ação Civil Pública, para outros, cuida-se de ação coletiva singular). A maioria da doutrina

processualista entende que a ação de improbidade é uma Ação Civil Pública, com características específicas (MIRRA, 2004, p. 35).

Também podemos verificar a ocorrência de improbidade ambiental quando o agente político não cumpre com o Termo de Ajustamento de Conduta –TAC. Essa situação fica visível quando o Município, representado pelo Prefeito, após firmar TAC com o Ministério Público para regularizar, por exemplo, aterro sanitário deixa de realizar a conduta ajustada no referido termo⁵.

Neste sentido, resta configurado o ato improbidade ambiental pela violação aos princípios da legalidade e da eficiência, assim como caracterizado o prejuízo ao erário no descumprimento de Termo de Compromisso. Essa situação fica visível quando o ato omissivo doloso violada os Princípios da Legalidade e Eficência descumprindo termo de compromisso realizado com o órgão ambiental.

Em se tratando de um tema muito atual, existem não poucas, porém boas obras sobre o assunto a ser abordado, justamente por se tratar de tema de tamanha complexidade. O grande óbice está na transparência e eficácia do controle da concessão das licenças e, a efetividade da legislação ambiental para que a atuação do Ministério Público tenha como resultado a observância dos princípios Constitucionais.

6.2 ATOS DE IMPROBIDADE NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CARACTERIZAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO, E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS.

Quando ocorrem reiteradas fraudes em processos de concessão de licença ambiental não resta dúvida de que algum problema está ocorrendo. Alguns doutrinadores afirmam a ocorrência de um choque entre o lucro a qualquer custo (desenvolvimento total) e o desenvolvimento sustentável.

Tal procedimento é complexo e possui elevado grau de risco de fraudes. O que vale, frente aos empresário e agentes públicos, é o pacto do silêncio, a cumplicidade, a conivência. Um servidor público dificilmente "denuncia" um colega.

⁵ Para maiores esclarecimentos vide: TJPR - 4ª C.Cível - AC - 1153023-3 - Telêmaco Borba -Rel.: Lélia Samardã Giacomel - Unânime -J. 04.04.2014.

A responsabilidade dos gestores públicos podem se dar em diferentes esferas: responsabilidade penal (Código Penal); responsabilidade por crimes de responsabilidade (feita pelos respectivos poderes legislativos - Lei nº 1.079/50; DL nº 201/67); responsabilidade administrativa (violação de dever de comportamento funcional, apurada mediante procedimento administrativo disciplinar e aplicada pela própria Administração Pública); responsabilidade civil (obtenção de provimento jurisdicional que determina a reparação do dano - Código Civil); responsabilidade por ato de improbidade administrativa (esfera político-administrativa - Lei nº 8.429/92)⁶.

A responsabilização, em regra, dá-se de forma independente em cada esfera. Salvo no que se refere à decisão pela inexistência material do fato pelo juízo criminal, que faz coisa julgada nas demais esferas (art. 66 do CPP⁷). Por fim, destaque-se que os parlamentares não estão sujeitos aos crimes de responsabilidade (GARCIA, 2013, p. 22).

A Lei de Improbidade Administrativa trata de forma qualificada a imoralidade e com aplicação nacional. A ação de improbidade administrativa é veiculada por meio de Ação Civil Pública (conteúdo condenatório).

No âmbito principiológico, a doutrina, a exemplo de Garcia (2013, p. 22), aponta a similitude das ideias de moralidade e probidade, ambas na seara da legalidade em sentido amplo. Assim, correspondem ao atendimento, além da legalidade em sentido estrito (obediência à lei), à atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé ou, de mesma forma, à atuação conforme a lei e o direito.

Contudo, no âmbito da violação de tal legalidade, dentro da sistemática adotada pelo ordenamento pátrio, imoralidade difere de improbidade, na medida em que a violação do princípio da moralidade (imoralidade) é apenas uma das formas de atos de improbidade previstos na Lei nº 8.429/92.

Neste passo, com fulcro nos dispositivos legais do art. 37, §4º/CF⁸ e art. 12 da Lei nº 8.429/92, são previstas as seguintes sanções: Suspensão dos direitos políticos; Perda da função pública; Indisponibilidade dos bens; Ressarcimento dos danos

⁶ Há entendimento de parcela significativa da doutrina que elenca a improbidade administrativa como espécie de responsabilidade civil e não como uma espécie autônoma de responsabilização. Contudo, o que importa frisar é que não consiste em uma responsabilidade de natureza penal.

⁷ "Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato".

⁸ "§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

causados ao erário; Devolução de bens e valores; Perda do direito de contratar com o Poder Público e receber incentivos (GARCIA, 2013, p. 23).

As sanções de natureza civil, administrativa e política exigem trânsito em julgado da sentença, exceto a indisponibilidade dos bens na qual será decretada quando houver indícios de autoria e dilapidação de patrimônio e apenas recairá sobre o montante necessário a fazer frente à condenação a ser imposta (art. 7º, Lei nº 8.429/92⁹).

A legitimidade ativa para a ação de improbidade, nos termos do art. 17¹⁰, é do Ministério Público ou de pessoa jurídica interessada:

(STJ) DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. COMPROVAÇÃO DO PERICULUM IN MORA PARA A DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS POR ATO DE IMPROBIDADE. Para a decretação da indisponibilidade de bens pela prática de ato de improbidade administrativa que tenha causado lesão ao patrimônio público, não se exige que seu requerente demonstre a ocorrência de periculum in mora. Nesses casos, a presunção quanto à existência dessa circunstância milita em favor do requerente da medida cautelar, estando o periculum in mora implícito no comando normativo descrito no art. 7º da Lei n. 8.429/1992, conforme determinação contida no art. 37, § 4º, da CF. Precedente citado: REsp 1.319.515-ES, DJe 21/9/2012" (STJ - AgRg no REsp 1.229.942-MT, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 6/12/2012).¹¹

Sempre há a atuação do Ministério Público como "*custus legis*" quando este não for autor. Atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito do agente (art. 9º) e os que atentam contra princípios da Administração (art. 11), só podem ocorrer diante de condutas dolosas. Porém, os atos de improbidade que causam lesão ao erário (art. 10), admitem forma culposa ou dolosa (GARCIA, 2013, p. 23).

⁹ "Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito".

¹⁰ "Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar".

¹¹ STJ - AgRg no REsp 1.229.942-MT, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 6/12/2012.

7 CONCLUSÃO

No desempenho dos encargos administrativos o agente público não tem a liberdade de buscar outro objetivo, tem a sua disposição apenas o que está previsto em lei. Sendo que a atividade administrativa, mesmo sendo discricionária intenta à finalidade pública prevista na norma, a qual deve ser interpretada conforme a Constituição Federal (FIORILLO, 2011, p. 44).

Quando o agente público deixa de exercer os deveres-poderes necessários à consecução dos fins determinados em sociedade, que constituem única razão de ser da autoridade pública, que importará em prática de ato ilícito e, provavelmente será denunciado por improbidade administrativa (HENRIQUE FILHO, 2011, p. 07).

O fato é que o exercício de vias processuais para a defesa do meio ambiente ainda precisa evoluir. Ainda assim, com o advento da Ação Civil Pública outorgando fortes poderes ao Ministério Público, e a nova roupagem dada à Ação Popular pela Constituição de 1988, já se mostram como grande avanço. Diante disso, é possível afirmar que o Poder Judiciário, quando devida e regularmente provocado, possui importância na defesa do meio ambiente (GRANZIERA, 2009, p. 22).

Por fim, em conclusão, fixadas as premissas, buscou-se evidenciar a possibilidade excepcional de utilização da Ação Civil Pública por ato de improbidade, em razão da violação de princípios, em sede de concessão de licenciamento ambiental, em todas as suas etapas, em que o licenciador, predominantemente, atua com discricionariedade, o que não dispensa, em obediência ao princípio da juridicidade, o respeito aos princípios constitucionais, administrativos e ambientais.

Portanto, frente às transformações atuais do âmbito do desenvolvimento sustentável, surge a necessidade de discussão mais aprofundada do tema referido, considerando, principalmente, que o controle do licenciamento ambiental pelo Ministério Público e demais órgãos de fiscalização, deve ser analisado minuciosamente, o que é essencial para almejar e buscar, práticas judiciais efetivamente corretas e justas.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro. Lume Juris, 2010, p. 80.

DONATO, João Paulo Silveira Di. **Competência em matéria ambiental – ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum à luz da LC 140/11**, 2013. Disponível em:

<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI178184,41046Competencia+em+materia+ambiental+acoes+administrativas+decorrentes+do>

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 5. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Licenciamento Ambiental**. São Paulo, Saraiva, 2011.

GARCIA, Emerson; Alves, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: saraiva, 2013.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. – São Paulo: Atlas, 2009.

HENRIQUE FILHO, Tarcísio. **A Lei de Improbidade Administrativa e a tutela do meio ambiente**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 10 – n. 36, p. 29-52 – Edição Especial 2011.

HEIMANN, Jaqueline de Paula. **Governança florestal brasileira: tendências, obstáculos e uma proposta para sua efetivação**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

KRELL. **Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo**, 2004. p.111.

LORDELO, João Paulo. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2 ed. 2015. Disponível em: <http://www.joaolordelo.com/single-post/2015/05/25/Manual-Pr%C3%A1tico-de-Improbidade-Administrativa-2ed>

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Difusos e Coletivos: direito ambiental**– 2. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. – (Coleção elementos do direito; v. 15).

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005. p. 292.

PETERS, Edson Luiz. **Competência administrativa ambiental: critérios para repartição de atribuições e para resolução de conflitos entre os entes da Federação Brasileira**. 164 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

PETERS, Edson Luiz. **Temas de Direito Ambiental. A Natureza Política da Ação Civil Pública como Instrumento de Afirmação Democrática e de Redenção da Cidadania do Brasil**. 2ª ed. Curitiba, Juruá, 2014.

SILVA, José Antônio da. **Direito ambiental constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TRINDADE, Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente – paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Frabris, 1993.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery, **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery, **Impacto ambiental: aspectos da legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**, 3ª ed., revista e ampliada. São Paulo: Ed Juarez de Oliveira, 2006, p. 35, 2002.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery, **O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente**, Revista de Direito Ambiental nº 15, São Paulo, 2004.

MUKAY, T. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 de julho de 1992.

BRASIL, República Federativa. **Resolução CONAMA nº 237**, de 19 de novembro de 1997.

Lei Complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate

à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

BRASIL. **Decreto Nº 99274/1990** - "Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências" - Data da legislação: 06/06/1990 - Publicação DOU, de 07/06/1990.